

University of Groningen

Ontgrondingen over de Grens

Ike, Paul; Voogd, Henk

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1987

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Ike, P., & Voogd, H. (1987). *Ontgrondingen over de Grens: Een studie naar de planning van ontgrondingen in België, Noordrijnland-Westfalen, Baden-Württemberg, Engeland en Wales*. Geo Pers.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

ONTGRONDINGEN OVER DE GRENS

P. IKE
H. VOOGD



GEO PERS

ONTGRONDINGEN OVER DE GRENS

Een studie naar de planning van ontgroningen in
België, Noordrijnland-Westfalen, Baden-
Württemberg, Engeland en Wales.

P. Ike

H. Voogd

GEO PERS/1987

Uitgegeven door:

Stichting Geo Pers
Postbus 2230
9704 CG Groningen
KvK Groningen nr. S 011144 en 42919.

In opdracht van:

Fakulteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning
Postbus 800
9700 AV GRONINGEN
telefoon: 050 - 633895

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag:

Ike, P.

Ontgrondingen over de grens : een studie naar de planning van ontgrondingen
in België, Noordrijnland-Westfalen, Baden-Württemberg, Engeland en
Wales / P. Ike, H. Voogd.

- Groningen : Geo Pers. - III.

Met lit. opg.

ISBN 90-71971-02-3 geb.

SISO 643 UDC (351:622.36)(493+430+410.1/.3)

Trefw.: ontgrondingen ; België ; overheidsbeleid / ontgrondingen ; Bonds-
republiek Duitsland ; overheidsbeleid / ontgrondingen ; Groot-Brittannië ;
overheidsbeleid.

Copyright (c) by P. Ike & H. Voogd.

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint,
microfilm or any other means without written permission from the
publisher; Geo Pers, The Netherlands.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD

SAMENVATTING

1. INTRODUKTIE	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Probleemschets	2
1.3 Nadere afbakening en doel van de studie	3
1.4 Opzet van het rapport	7
 DEEL I: ONTGRONDINGEN IN BELGIE	 9
 INLEIDING DEEL I	 11
 2. BESTUURLIJK-JURIDISCH INSTRUMENTARIUM	 13
2.1 Inleiding	13
2.2 Wetgeving in het spoor van de ruimtelijke ordening	14
2.3 Huidige wetgeving in het ontgrondingen- en milieuspoor	20
2.4 Nieuwe wetgeving in het ontgrondingen- en milieuspoor	25
2.5 Konklusies	27
 3. EEN VOORBEELD: GRINDWINNING IN HET MAASLAND	 29
3.1 Inleiding	29
3.2 Opstelling Gewestplan Maasland	31
3.3 Criteria c.q. uitgangspunten	35
3.4 Konklusies	39
 LITERATUUR BELGIE	 41
 BIJLAGE BELGIE:	 49
 B. BESTUURLIJKE OPBOUW EN INSTANTIES BELGIE	 51
B.1 Inleiding	51
B.2 Bestuurlijke opbouw	52
B.3 Plannings- en beleidsinstanties	56

DEEL II: ONTGRONDINGEN IN WEST-DUITSLAND	59
INLEIDING DEEL II	61
4. ONTGRONDINGENBELEID EN BESTUURLIJK INSTRUMENTARIUM	63
4.1 Inleiding	63
4.2 Regelgeving en beleid in het spoor van de ruimtelijke ordening op bondsnivo	64
4.3 Regelgeving en beleid in Nordrhein-Westfalen	67
4.4 Bondswetgeving in het gemeentelijk ruimtelijk ordenings- spoor (voor Nordrhein-Westfalen en Baden-Württemberg)	78
4.5 Overige relevante bondswetgeving (voor Nordrhein-Westfalen en Baden-Württemberg)	81
4.6 Regelgeving en beleid in Baden-Württemberg	86
4.7 Konklusies	95
5. SPECIALE ONDERWERPEN	97
5.1 Inleiding	97
5.2 Bruinkoolwinning in Nordrhein-Westfalen	98
5.3 Landesentwicklungsplan V Nordrhein-Westfalen	100
LITERATUUR WEST-DUITSLAND	105
BIJLAGE WEST-DUITSLAND:	123
D. BESTUURLIJKE OPBOUW EN INSTANTIES IN WEST-DUITSLAND	125
D.1 Inleiding	125
D.2 Bestuurlijke opbouw en instanties op bondsnivo	126
D.3 Bestuurlijke opbouw en instanties Nordrhein-Westfalen	128
D.4 Bestuurlijke opbouw en instanties Baden-Württemberg	130

DEEL III: ONTGRONDINGEN IN ENGELAND	131
INLEIDING DEEL III	133
6. ONTGRONDINGENBELEID EN BESTUURLIJK INSTRUMENTARIUM	135
6.1 Inleiding	135
6.2 Beleidsvorming en beleidsinstanties	136
6.3 Regelgeving en beleid	141
6.4 Overige opmerkelijke kenmerken	144
6.5 Konklusies	147
7. EEN VOORBEELD: SOUTH YORKSHIRE	149
7.1 Inleiding	149
7.2 RWPA Yorkshire and Humberside	150
7.3 Het South Yorkshire County Minerals Plan	153
7.4 Een South Yorkshire planning permission	155
LITERATUUR ENGELAND	157
BIJLAGE ENGELAND:	165
E. BESTUURLIJKE OPBOUW EN RUIMTELIJKE ORDENING IN ENGELAND EN WALES	167
E.1 Inleiding	167
E.2 Bestuurlijke opbouw	168
E.3 Ruimtelijke ordening in Engeland en Wales	171

VOORWOORD

De laatste jaren wordt in Nederland, zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de beleidspraktijk, in toenemende mate aandacht geschonken aan ontgrondingen. De ruimtelijke en economische gevolgen van de winning van zand, grind en andere oppervlaktedelfstoffen vormen hiervoor een meer dan overtuigende legitimatie. De thans cirkulerende -ontwerp- Landelijke Beleidsnota voor de oppervlaktedelfstoffenvoorziening voor de lange termijn maakt duidelijk dat men bij de vormgeving van een ontgrondingenbeleid niet over een nacht ijs kan gaan. Het is om deze reden dat besloten is om de onderhavige studie een ruimere verspreiding te geven.

In dit rapport wordt een beeld geschetst van de ervaringen die men in enkele ons omringende landen tot dusverre met de planning van ontgrondingen heeft opgedaan. De basis van deze publikatie is een door de auteurs uitgevoerde literatuurstudie voor de Raad van de Waterstaat in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hierbij is dankbaar gebruik gemaakt van suggesties en opmerkingen van drs. C.Th.M. van Teylingen, ir. P.C. Mazure en ir. B. de Jong van voornoemd Ministerie.

De onderhavige publikatie heeft het karakter van een eerste verkenning en pretendeert dan ook geenszins volledigheid. Veel konstateringen zijn gebaseerd op bestudering van overheidsnota's, die overwegend de -ook internationaal bekende- eigenschap hebben om plannings- en uitvoeringsproblemen 'weg te masseren'. Voor een meer genuanceerde beeldvorming over de planning van ontgrondingen over de grens, is aanvullend onderzoek gewenst. Voor een goede vormgeving van het toekomstige ontgrondingenbeleid in Nederland is een dergelijke studie volgens ons -mede op basis van de in dit rapport neergelegde ervaringen- zelfs noodzakelijk!

Groningen,

ir. P. Ike
prof.dr. H. Voogd

SAMENVATTING

In december 1984 heeft de Raad van de Waterstaat de Minister van Verkeer en Waterstaat geadviseerd om een studie te laten verrichten naar de problemen die samenhangen met de planning van ontgrondingen in enkele West-Europese landen. In haar advies stelt de Raad dat het gewenst is om bij verdere ontwikkeling van het beleid op Rijksnivo de situatie in Nederland niet geheel los te zien van die in de ons omringende landen. De Raad meent dat gewicht moet worden toegekend aan de mogelijkheid om de bij de besluitvorming omtrent voorgenomen ontgrondingsprojecten gehanteerde uitgangspunten en criteria te relateren aan de daaromtrent levende opvattingen in het buitenland.

Dit rapport is de neerslag van een verkennende literatuurstudie naar de met ontgrondingen samenhangende planningsproblemen in het buitenland. Vanwege de beschikbare tijd heeft de studie zich beperkt tot een eerste verkenning van de situatie in Engeland, Wales, België, Noord-rhein-Westfalen en Baden-Württemberg. De problematiek van de winning van delfstoffen op het kontinentaal plat (Noordzee) is buiten beschouwing gelaten.

Het rapport is opgebouwd uit drie delen. Na de introductie wordt in het **eerste deel** de ontgrondingenproblematiek in België behandeld. In België is in vergelijking met de andere landen erg weinig gepubliceerd over ontgrondingen. Zowel van de zijde van de nationale overheid als van de zijde van de gewestelijke overheden (Vlaamse en Waalse gewest) zijn geen beleidsnota's op dit terrein verschenen.

In België verloopt de besluitvorming inzake de tot standkoming van nieuwe ontgrondingsprojecten in hoofdzaak langs drie sporen, namelijk het ruimtelijk ordeningspoor, het sektorale ontgrondingspoor en het milieupoor. Met name in het sektorale spoor beschikt men in België op dit moment over een verouderde wetgeving. Het onderscheid tussen groeven en graverijen uit de mijnwetten van 1810 is voor de oppervlaktedelfstoffenwinning praktisch gezien niet meer relevant. Bovendien is het hierop afgestemde vergunningstelsel verouderd. Voor een graverij heeft men namelijk een 'toelating' nodig van de Minister die het Mijnwezen onder zijn hoede heeft. De 'exploitatievergunning' voor een groeve wordt daarentegen geregeld in het kader van de milieuwetgeving (Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming) welke door de Bestendige Deputatie (dagelijks bestuur van de provincie) wordt afgegeven. Tegen de toelating voor een graverij kan bovendien niet in beroep worden gegaan.

In het 'ontwerp dekreet betreffende de ontgrondingen van delfstoffen gerangschikt onder het regime van de graverijen en groeven' wordt een samenvoeging voorgesteld van de 'toelating' en de 'exploitatievergunning' tot een eenvormige vergunningsregeling voor ontgrondingen in de openlucht. Bovendien wordt voorgesteld om deze laatste vergunning samen te voegen met de 'vergunning tot wijziging van het reliëf van de bodem'. Deze 'reliëfvergunning' is zowel voor een graverij als een groeve vereist in het kader van de Wet van de Stedebouw van 1962 en wordt afgegeven door het Kollege van Burgemeester en Schepenen (Burgemeester en Wethouders).

Op dit moment kan niet worden ingeschat hoe een nieuwe ontgrondingenwet in België er uit zal zien. Andere onzekerheden vloeien voort uit het feit dat de 'Wet houdende de Organisatie van de Ruimtelijke Ordening en van de Stedebouw' wordt herzien en uit het feit dat er nog geen definitieve uitvoeringsbesluiten zijn verschenen behorende bij het nieuwe 'dekreet betreffende milieuvergunning' van 1985, welke het 'Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming' gaat vervangen.

Een integratie van alle vergunningen in slechts een vergunning lijkt geen eenvoudige opgave omdat op dit moment vrijwel alle bestuursnivo's erbij betrokken zijn en omdat de besluitvorming in drie sporen gekoördineerd moet worden. Bovendien moet bij het afgeven van een dergelijke 'samengestelde' vergunning rekening worden gehouden met de Gewestplannen, indien geen goedgekeurd of algemeen plan van aanleg bestaat. De winlokaties voor ontgrondingen worden in België vastgelegd in een van de 48 gewestplannen welke in het kader van de 'Wet van de Stedebouw' moeten worden opgesteld.

Als gevolg van de regionalisatie in 1980 zal in de toekomst de wetgeving met betrekking tot ontgrondingen, ruimtelijke ordening en milieu zich in Vlaanderen en Wallonië verschillend ontwikkelen. Vlaanderen en Wallonië moeten in de toekomst wat betreft de regelgeving en het beleid met betrekking tot ontgrondingen als twee afzonderlijke landen worden beschouwd.

Als voorbeeld voor de Belgische situatie is de grindwinning in het Limburgse Maasland nader bestudeerd. In de nota's over de aanwijzing van de grindzones wordt in het Gewest Maasland een planningsperiode van 20 jaar aangehouden om zoveel mogelijk planologische zekerheid te verschaffen aan de huidige bodemgebruikers en aan de grindproducenten. Dit is een veel langere plannings- c.q. zichtperiode dan tot op heden in Nederland wordt gehanteerd.

De aanwijzing van nieuwe grindwingebieden stoelt voor een belangrijk deel op de speciaal hiervoor uitgevoerde economische en geologische studie. De geologische gegevens met betrekking tot de grindvoorkomens hebben grote invloed gehad op de lokatiekeuze.

Het geologische onderzoek heeft er zeker toe bijgedragen dat droge winning van grind meer in de belangstelling is komen te staan. In hoeverre de gewenste verschuiving van 20%/80% droge/natte winning naar 35%/65% droge/natte winning in de toekomst zal worden gerealiseerd zal sterk samenhangen met de winnings- en transportkosten van het droge en natte grind in de komende jaren.

Uit de economische studie kwam naar voren dat zowel natte als droge ontgrinding een 'batige' operatie is. Op welke wijze de resultaten van de kosten-baten analyse hebben doorgewerkt in de besluitvorming, kon niet uit de stukken worden opgemaakt. De mogelijke alternatieve winplaatsen zijn geëvalueerd met behulp van een eenvoudige multikriteria-methode hetgeen heeft geleid tot de uiteindelijke aanwijzing van vijf winzone's voor de periode 1987-2000. De planologische afweging van de alternatieve lokaties was voornamelijk gebaseerd op onderhandelingen.

De verwachting is dat er de komende jaren geen beleidsnota's op het gebied van ontgroningen in België zullen verschijnen. Voor de ontwikkeling van een nieuw planologisch /juridisch instrumentarium in Nederland is het echter wel interessant om de ontwikkelingen op het gebied van de regelgeving in België te blijven volgen. Dit geldt evenzeer voor de regelingen en maatregelen die zijn opgenomen in de Gewestplannen en bijbehorende studierapporten, welke van invloed kunnen zijn op de hoogte van de import en export van oppervlaktedelfstoffen uit en naar België.

In **het tweede deel** van dit rapport zijn het beleid en de regelgeving met betrekking tot ontgroningen in Nordrhein-Westfalen en Baden-Württemberg onder de loep genomen. In West-Duitsland hebben we te maken met acht afzonderlijke landen die in principe ieder voor zich een eigen beleid voeren ten aanzien van de winning van oppervlaktedelfstoffen. Het ontgroningenbeleid op bondsnivo beperkt zich tot het doen van beleidsuitspraken in nota's op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en energie (bruinkool). De regelgeving voor ontgroningen op bondsnivo is beperkt tot een mijnwet, die slechts betrekking heeft op bepaalde oppervlaktedelfstoffen, en kaderwetten op het gebied van de waterhuishouding, de natuurbescherming, de ruimtelijke ordening, enz.. Deze kaderwetgeving heeft ondermeer tot gevolg dat de aanpak van de ontgroningenproblematiek in de verschillende staten nogal uiteenloopt.

De centrale wijze van plannen in Nordrhein-Westfalen -in hoofdzaak door middel van ruimtelijke ordeningswetgeving- verschilt aanzienlijk van de sektorale/decentrale benaderingswijze die in Baden-Württemberg wordt gehanteerd met betrekking tot de reservering van toekomstige wingebieden.

Ten aanzien van de wijze van plannen kunnen eveneens een aantal markante verschillen tussen Nederland en Nordrhein-Westfalen worden geïdentificeerd:

- In Nordrhein-Westfalen zijn bepaalde doelstellingen en uitgangspunten met betrekking tot de planing van nieuwe wingebieden wettelijk vastgelegd in het 'Gesetz zur Landesentwicklung' (zoals het 'Abwägungsgebot', rekening houdend met de 'Standortgebundenheit', enz.).
- In het ontwerp-'Landesentwicklungsplan' V (LEP) zijn voor 24 soorten oppervlaktedelstoffen zogenaamde gebieden 'für die Sicherung von Lagestätten' voor het gehele gebied van deze deelstaat gereserveerd. In Nederland ontbreekt een dergelijke plansoort voor ontgrondingen op Rijksniveau.
- De planningshorizon in het ontwerp-LEP bedraagt 40 jaar voor bruinkool en 25 jaar voor los en vast gesteente (zand, grind, e.d.).
- In de 'Gebietsentwicklungspläne' (vergelijkbaar met onze streekplannen) worden eveneens langere zicht-termijnen gehanteerd dan in Nederland: voor bruinkool 40 jaar en voor los en vast gesteente 15 jaar.
- De opstelling van zogenaamde 'bruinkoolplannen' is volledig geïntegreerd in het 'Landesplanungsgesetz' (Wet op de Ruimtelijke Ordening) in Nordrhein-Westfalen.

De belangrijkste verschillen tussen Baden-Württemberg en Nordrhein-Westfalen kunnen als volgt worden samengevat:

- Het ontgrondingenbeleid op deelstaatsniveau in Baden-Württemberg is veel minder planmatig dan in Nordrhein-Westfalen. Het opsporen en ontsluiten van winplaatsen behoort volgens de Landsregering tot de taak van de ondernemer en is tevens voor risico van de ondernemer.
- Wat betreft de inventarisatie van de geologische gegevens (kartering, e.d.) -waar het regionaal ontgrondingenbeleid op gebaseerd moet worden- heeft Baden-Württemberg een duidelijke achterstand vergeleken met Nordrhein-Westfalen.
- In Baden-Württemberg kent men in tegenstelling tot Nordrhein-Westfalen geen ontgrondingenwet.
- Het zwaartepunt van de regelgeving in Baden-Württemberg is vastgelegd in het 'Naturschutzrecht', het 'Wasserecht' en het 'Baurecht'. In de toekomst zal de planologische reservering van wingebieden in eerste instantie geschieden in het kader van de 'Landschaftsplanung' en vervolgens in de 'Regionalplanung' en niet in het LEP zoals in Nordrhein-Westfalen.
- Sinds kort wenst men in Baden-Württemberg eveneens een 'Planungszeitraum' van 15 jaar te hanteren.

Wat verder uit de studie naar voren is gekomen, is dat het 'Wasserhaushaltsgesetz' (Bondswet) in beide deelstaten een vrij sterke greep op ontgrondingen heeft. Met name in Baden-Württemberg zijn er aanzienlijke problemen op het gebied van de natte winning van oppervlaktedelfstoffen en de drinkwatervoorziening ('Wasserschutzgebietsverordnung').

In het algemeen kan gesteld worden dat er in de Bondsrepubliek veel gepubliceerd is over ontgrondingen en de problemen die hiermee samenhangen (naar schatting twee à drieduizend rapporten, publikaties en artikelen indien de overheidspublicaties worden meegeteld). Hierbij dient te worden bedacht dat er in West-Duitsland veel meer soorten delfstoffen worden aangetroffen dan in Nederland.

De reservering van wingebieden in het ontwerp LEP V van Nordrhein-Westfalen, en alle problemen die hiermee samenhangen, vertoont -bijvoorbeeld- veel overeenkomsten met het Nederlandse probleem van de verdeling van winningstaken voor bepaalde delfstoffen over de provincies. Ook in de literatuur op het gebied van onderzoek naar problemen die wij (nog) niet kennen, zoals bijvoorbeeld de planologische/juridische problemen rond de gebundelde winning van delfstoffen, kan voor Nederland van belang zijn.

Het derde deel van deze studie is gericht op het ontgrondingenbeleid en de daarmee samenhangende wetgeving in Engeland en Wales. Bij het doornemen van de vele rapporten en nota's over ontgrondingen in Groot-Brittannië vallen een aantal zaken op, die hieronder puntsgewijs worden samengevat:

- Er is een sterke betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de voorbereiding van het ontgrondingenbeleid en ontgrondingenplannen op diverse geografische niveaus.
- Er wordt veel aandacht geschonken aan het periodiek kwantificeren en prognosticeren van de vraag naar en het aanbod en de distributie van oppervlaktedelfstoffen, zowel door de -niet aan een formele overheid gebonden- 'Regional Aggregates Working Parties' als door County Planning Offices. Over het algemeen kan gesteld worden dat de planning van de oppervlaktedelfstoffenvoorziening in Groot-Brittannië naar verhouding goed ontwikkeld is en -vooral in het laatste decennium- in toenemende mate door gerichte regelgeving en onderzoek ondersteund wordt.
- Er wordt gewerkt met 'ijzeren voorraden' (landbanks) aan vergunde terreinen voor minimaal tien jaar.
- De County's moeten periodiek alle ontgrondingsvergunningen ('planning permissions') evalueren en -waar nodig- bijstellen c.q. annuleren.
- Vergunningen ('planning permissions') gelden voor een bepaalde tijd.

- Indien een County besluit om een 'permission' te wijzigen dan wel in te trekken, bestaat de mogelijkheid voor de producent om een financiële compensatie te claimen.
- Het ontgrondingenbeleid is volledig geïntegreerd met het ruimtelijke ordeningsbeleid, waardoor een optimale integratie met andere sectoren kan worden nagestreefd. Bij afwegingsvraagstukken wordt aan het ontgrondingenbelang een zwaar gewicht toegekend.

Ten tijde van het schrijven van dit rapport bestond nog weinig duidelijkheid over onder andere de wijze waarop produktietaakstellingen tot stand komen en over regio's worden verdeeld, de verdeling van winningsrechten, de milieuvergunningen die bij ontgrondingen een rol spelen en de daadwerkelijke relatie van ontgrondingenplanning en afvalstoffenplanning.

Over afstemmingsproblemen bij de beleidsvoorbereiding binnen d overheid is nog weinig informatie vrij gekomen. De beperkte beschikbare tijd en de gehanteerde onderzoeksmethodiek (literatuurstudie) zal hieraan mede debet zijn. Toch bestaat de indruk -maar niet meer dan dat- dat er in Engeland en Wales over het algemeen minder sektordepartementen c.q. overheidsinstanties bij het ontgrondingsgebeuren betrokken zijn en dat de sectoren (bijvoorbeeld 'agriculture', 'waterboards', e.d.) alleen voor vrij specifiek op hun terrein liggende vraagstukken gekonsulteed worden. Bij verschil in inzicht tussen sectoren en de voor ontgrondingen verantwoordelijke planners wordt bijna ten allen tijde een oplossing mogelijk geacht via de weg der onderhandeling. In nog sterkere mate geldt dit ook voor conflicten tussen overheid en bedrijfsleven.

Het is mede in dit verband dat een van de aanbevelingen met de hoogste prioriteit uit het zogenaamde Stevensrapport is dat de deskundigheid van de diverse overheden ten aanzien van het ontgronden moet worden vergroot. Daarnaast is het advies dat het bedrijfsleven meer deskundigheid zou moeten aantrekken op het terrein van planning en overheidsbeleid. Wellicht dat deze aanbeveling van het Stevens-rapport ook voor Nederland opgaat, nu met het thans ingezette ontgrondingenbeleid een geheel nieuw regime wordt opgezet?

1. INTRODUKTIE

1.1 INLEIDING

In een brief van 6 december 1984 heeft de Raad van de Waterstaat de Minister van Verkeer en Waterstaat geadviseerd om een studie te laten verrichten naar de planningsproblematiek van ontgrondingen in enkele West-Europese landen. Deze brief volgt op het eerder uitgebrachte advies van de Raad d.d. 8 augustus 1984 over de nota "Uitgangspunten, Probleemstelling en Doelstellingen met betrekking tot het lange termijnbeleid voor de oppervlakedelfstoffenvoorziening" (UPD-nota). In deze nota wordt gesteld dat een belangrijke oorzaak van de problemen met betrekking tot ontgrondingen in Nederland de afwezigheid is van een rijksbeleid voor de lange termijn. De problemen op rijksniveau hebben ondermeer betrekking op de zorg dat er voldoende oppervlakedelfstoffen -zoals zand, grind, kalksteen en klei- ter beschikking moeten staan, het gebrek aan afstemming tussen de Ontgrondingenwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening, het ontbreken van coördinatie in het ontgrondingenbeleid van de verschillende provincies c.q. de vraag in welke provincie bepaalde delfstoffen gewonnen moeten worden, enz.. De eerder genoemde UPD-nota is een eerste voorzet geweest voor de Landelijke Beleidsnota voor de oppervlakedelfstoffenvoorziening voor de lange termijn.

Mede naar aanleiding van eerder genoemde brief heeft de Dienst Weg- en Waterbouwkunde van de Rijkswaterstaat opdracht gegeven voor een literatuur-onderzoek zoals de Raad van de Waterstaat dat in voornoemde brief in grote lijnen heeft aangegeven. De Raad vindt het namelijk belangrijk dat bij de beleidsvoorbereiding met betrekking tot de winning van oppervlakedelfstoffen in Nederland de situatie aangaande de ontgrondingenproblematiek in de ons omringende landen mede in de beschouwing wordt betrokken. Tot op heden zijn er echter in Nederland nauwelijks studies verschenen of artikelen geschreven over de gang van zaken met betrekking tot de planning van ontgrondingen in onze buurlanden. Dit rapport is het eerste verslag van een dergelijke studie op dit gebied.

In de volgende paragraaf zal allereerst de probleemstelling van het onderzoek in de vorm van een probleemschets worden beschreven. In paragraaf 1.3 zal vervolgens een nadere omschrijving gegeven worden op welke thema's van de ontgrondingenproblematiek de studie zich heeft toegespitst. Tevens wordt in deze paragraaf nader afgebakend op welke landen c.q. landsdelen deze studie zich heeft gericht. Paragraaf 1.3 wordt besloten met een omschrijving van het doel van het onderzoek. Tenslotte wordt in paragraaf 1.4 de opzet van het rapport besproken.

1.2 PROBLEEMSCHETS

In de brief van eind december 1984 aan de Minister van Verkeer en Waterstaat stelt de Raad dat tegenover de toegenomen vraag naar oppervlaktedelfstoffen een toeneming staat van bezwaren tegen ontgrondingen. Deze bezwaren betreffen enerzijds het verstoren van ruimtelijke structuren ten gevolge van ontgrondingen en anderzijds het verloren gaan van landbouw-gronden alsmede het inzicht dat natuur en landschap door ontgrondingsactiviteiten in negatieve zin worden beïnvloed.

De Raad merkt verder op dat de beoordeling en afweging van de voor- en nadelen van een voorgenomen ontgroning voor een deel stoelt op langs empirische weg verworven kennis omtrent de gevolgen van dergelijke ingrepen. Volgens de Raad berust de beoordeling en afweging evenwel in aanzienlijke mate op normen en waarden, die tot op zekere hoogte plaats- en tijdgebonden zullen zijn. Dit laatste heeft tot gevolg dat een evenwichtige beoordeling van voorgenomen ontgrondingsprojecten als bijzonder moeilijk moet worden aangemerkt. Een voortdurende toetsing en waar nodig relativisering van gehanteerde uitgangspunten zal daarom, naar het inzicht van de Raad, getuigen van wijsheid.

Gelet op het vorenstaande acht de Raad het gewenst bij de verdere ontwikkeling van het beleid op Rijksnivo de situatie in Nederland niet geheel los te zien van die in omringende landen. De Raad meent dat gewicht moet worden gehecht aan de mogelijkheid de bij de besluitvorming omtrent voorgenomen ontgrondingsprojecten gehanteerde uitgangspunten en criteria te relateren aan de daaromtrent levende opvattingen in het buitenland.

De studie moet zich volgens de Raad richten op de beoordelingscriteria ten aanzien van de voorgenomen ontgrondingen, het beschikbare wettelijke instrumentarium, de wijze waarop dit instrumentarium wordt gehanteerd en de richting waarin oplossingen zijn of worden gekozen, via de bestudering van enkele praktijkgevallen.

Gezien de beperkte beschikbare onderzoekstijd van 4,8 mens-maanden was het niet mogelijk om een volledig overzicht te verkrijgen van de problematiek in onze buurlanden België, Groot-Brittannië en West-Duitsland. Alleen in West-Duitsland zijn naar schatting twee à drie duizend rapporten, publikaties en artikelen geschreven op het gebied van ontgrondingen. In overleg met de opdrachtgever is daarom de studie eerst nader afgebakend. Gezien het bovenstaande draagt het onderzoek een verkennend karakter. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op welke onderdelen de studie zich gekoncentreerd heeft.

1.3 NADERE AFBAKENING EN DOEL VAN DE STUDIE

Met de opdrachtgever is overeengekomen dat de studie zich zal toespitsen op de ontgrondingsproblematiek in een aantal landsdelen c.q. provincies van de landen: Groot-Brittannië, West-Duitsland en België. In verband met de beperkte tijd die voor het onderzoek beschikbaar was, is tevens afgesproken om de specifieke problematiek rond de winning van zand, grind of andere delfstoffen op het kontinentaal plat (Noordzee) voor wat betreft de bovengenoemde drie landen buiten beschouwing te laten.

De Raad van de Waterstaat heeft geadviseerd om het onderzoek te richten op enkele West-Europese landen waar zich een gelijksoortige ontgrondingsproblematiek onder vergelijkbare omstandigheden voordoet. Evenals in Nederland kent men ook in het buitenland het probleem dat bepaalde delfstoffen geologisch en geografisch gezien gekoncentreerd voorkomen in een beperkt gebied. Hierbij kan men twee gevallen onderscheiden:

- 1) Een concentratie binnen een bestuurlijke eenheid (bijvoorbeeld in Nederland de mergel- en grindwinning in de provincie Limburg).
- 2) Een concentratie binnen een beperkt aantal bestuurlijke eenheden (bijvoorbeeld de beton- en metselzandwinning in de oostelijke en zuidelijke provincies van ons land).

In het tweede geval is evenals in het eerste geval sprake van een kumulatie van ontgrondingsactiviteiten maar bovendien is er sprake van een verdelings- c.q. coördinatieprobleem, omdat deze landsdelen de overige landsdelen moeten voorzien van delfstoffen. De studie heeft zich primair gericht op die ontgrondingen in het buitenland waarbij bovengenoemde problemen een rol spelen. In West-Duitsland kent men een dergelijke verdelingsproblematiek zowel op het nivo van de deelstaten, als ook binnen de deelstaten. Ook in Engeland ziet men dat er aanzienlijke hoeveelheden oppervlakedelfstoffen van de ene regio naar de andere getransporteerd worden. Evenals in Nederland zullen in het buitenland de oppervlakedelfstoffen die verspreid voorkomen over het gehele land en in voldoende mate aanwezig zijn de minste problemen veroorzaken.

In dit rapport zullen voor de drie bovengenoemde landen de hoofdlijnen van het bestuurlijk-juridische instrumentarium op de verschillende bestuurlijke nivo's met betrekking tot ontgrondingen in kaart worden gebracht. Hierbij moet worden opgemerkt dat -bijvoorbeeld- Duitsland een andere bestuurlijke opbouw kent dan Nederland. Elke Duitse deelstaat heeft -bijvoorbeeld- in een of andere vorm een wet op de ruimtelijke ordening.

In Nordrhein-Westfalen -bijvoorbeeld- zijn hierbij ook inhoudelijke doelen van het ruimtelijk beleid wettelijk vastgelegd. In de zogenaamde Landesentwicklungspläne (deelstaat-nivo) zijn deze doelen nader uitgewerkt en in kaart gebracht. Het gaat hierbij om ruimte-reservering voor specifieke aspecten zoals de winning van oppervlaktedelfstoffen. Ook kent men een afzonderlijk wet 'zur Ordnung von Abgrabungen'. Bovendien zijn er nog speciale wetten zoals de bruinkoolwet uit 1950, op basis waarvan een gebied onteigend kan worden. Deze wet is in 1979 volledig geïntegreerd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening van Nordrhein-Westfalen. Voor het opstellen van plannen voor de bruinkoolwinning bestaan speciale procedures waarin het recht van inspraak is verankerd. De Gebietsentwicklungspläne (Bezirk-nivo) -welke eveneens in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden opgesteld- zijn vergelijkbaar met de Nederlandse streekplannen.

In andere deelstaten treft men steeds weer een andere situatie aan. In Niedersachsen bijvoorbeeld wordt niet in de 'Bezirke' maar op het nivo van de 'Kreise' streekplanning bedreven. In totaal zijn er in West-Duitsland 11 deelstaten, waarvan drie zogenaamde stad-staten (Hamburg, Bremen en West-Berlijn). In overleg met de opdrachtgever is besloten om de studie voor wat betreft **West-Duitsland** te beperken tot twee deelstaten: **Nordrhein-Westfalen** en **Baden Württemberg**.

In België kent men een ander bestuurlijk systeem dan in Nederland. Sinds 1980 is België wettelijk geregionaliseerd. België werd opgesplitst in drie gewesten: Vlaanderen, Wallonië en Brussel en in twee gemeenschappen: de Vlaamse gemeenschap en de Franse gemeenschap. De gewesten en gemeenschappen hebben elk een eigen uitvoeringsorgaan. Voor Vlaanderen ligt de zaak eenvoudiger omdat de uitvoeringsorganen van het Vlaamse gewest en de Vlaamse gemeenschap zijn samengevoegd tot de 'Vlaamse deelregering'. De formele organisatie van de ruimtelijke planning is voorlopig nog gebaseerd op de Wet op de Stedebouw en de Ruimtelijke Ordening van 1962. Op dit moment wordt gewerkt aan vervanging hiervan. De wet van 1962 voorziet in verschillende plantypes: het streekplan, het gewestplan, het algemeen plan van aanleg en het bijzondere plan van aanleg.

Ontgrondingen ('graverijen' en 'groeven') worden ondermeer geregeld in de Mijnwetten en in afzonderlijke Koninklijke Besluiten. Zo worden ontgrondingen bijvoorbeeld expliciet aangehaald in een aantal artikelen van het K.B. van 28-12-1972, betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp gewestplannen en de gewestplannen. Zowel in Vlaanderen als in Wallonië wordt op dit moment gewerkt aan een herziening van de wetgeving op het gebied van ontgrondingen.

Behalve de eerder besproken bestuurlijke onderverdeling kent men in België negen provincies. Hiervan liggen er vier in Vlaanderen en de overige liggen in Wallonië.

Om het onderzoek te beperken is met de opdrachtgever afgesproken dat de studie zich zal richten op de ontgrondingenproblematiek in de provincies **Limburg** (Vlaanderen) en **Luik** (Wallonië).

Gezien de organisatie van het Belgische overheidsapparaat moest ook op hogere bestuursnivo's dan de provincies het meest relevante bestuurlijke-juridische instrumentarium in kaart worden gebracht, om een goed inzicht te krijgen in de planningstructuur met betrekking tot ontgrondingen.

Wat betreft Groot-Brittannië heeft deze studie zich beperkt tot **Engeland** en **Wales**, mede omdat met name Schotland een afwijkend planningssysteem kent. In Engeland en Wales kent men drie bestuurslagen: State, County en District. In totaal zijn er 53 counties waarvan zes Metropolitan Counties. Deze zes Metropolitan Counties zijn in deze studie in principe buiten beschouwing gebleven.

In de Town & Country Planning Act van 1971 zijn de plansoorten, procedures en bevoegdheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening vastgelegd. Het nationale ruimtelijke beleid is neergelegd in zogenaamde strategic plans. Deze plannen bestrijken het gebied van een region. Engeland en Wales zijn opgedeeld in tien van dergelijke 'economic regions'. Hiervan liggen er twee in Wales. Het structure plan (county-nivo) is vergelijkbaar met het Nederlandse streekplan. Deze plansoort vormt de spil in het Engelse systeem van ruimtelijke ordening.

Op het district-nivo heeft men nog eens drie plansoorten. Behalve bovengenoemd bestuurlijk-juridisch instrumentarium kent men in Engeland voor ontgrondingen de Town & Country Planning (Minerals) Act 1981. In vergelijking met Duitsland heeft Engeland een zeer centralistisch bestuurlijk systeem. Ook voor Engeland en Wales is het beschikbare wettelijke instrumentarium ten aanzien van ontgrondingen onder de loep worden genomen.

Een van de aanleidingen om in Nederland de Ontgrondingenwet te herzien is het feit dat er afstemmingsproblemen bestaan tussen de Ontgrondingenwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Evenzeer als in Nederland vormt in België de tegenstelling tussen het beleidsfacet ruimtelijke ordening en de uitvoeringsgerichte sectoren een belangrijk knelpunt. Indien er zich in het buitenland vergelijkbare problemen voordoen tussen het sektorbeleid en het facetbeleid is hier tevens aandacht aan geschonken. Als daar aanleiding toe is zal ook aandacht worden besteed aan andere wetten dan hierboven bedoeld, die een relatief grote invloed hebben op de tot standkoming van nieuwe ontgrondingsprojecten in het buitenland.

Wat betreft de bestudering van enkele praktijkgevallen zijn per land een aantal voorbeelden diepgaander bekeken. Mede aan de hand van deze praktijkgevallen is de wijze waarop het wettelijke instrumentarium daadwerkelijk wordt gehanteerd bestudeerd. Geschetst wordt ondermeer hoe de planvorming is verlopen, alvorens inhoudelijk op de problematiek wordt ingegaan. Bij de bestudering van de voorbeelden is in principe tevens aandacht geschonken aan de beoordelingscriteria die men in het buitenland hanteert ten aanzien van ontgrondingen.

Dit onderzoek zal primair bouwstenen moeten aandragen om het ontgrondingenbeleid van de Rijksoverheid in Nederland beter te kunnen onderbouwen.

Het **doel van het onderzoek** luidt derhalve:

- 1 In kaart brengen van de hoofdlijnen van het beschikbare bestuurlijk-juridisch instrumentarium met betrekking tot ontgrondingen in België, Engeland en Wales, Nordrhein-Westfalen en Baden-Württemberg.
- 2 Inzicht verwerven in de met ontgrondingen samenhangende plan-ningsproblemen die zich onder met Nederland vergelijkbare omstandig-heden voordoen in de ons omringende landen en in de oplossingsrich-tingen die voor deze problemen zijn of worden aangeven.

1.4 OPZET VAN HET RAPPORT

Het rapport is opgebouwd uit drie delen. Per deel wordt de ontgrondingsproblematiek van een afzonderlijk land onder de loep genomen. In deel I wordt als eerste ingegaan op het ontgrondingsgebeuren in België. Deel II is gewijd aan de planning van ontgrondingen in Noordrijnland-Westfalen en Baden-Württemberg en in deel III komt de situatie met betrekking tot de ontgrondingen in Engeland en Wales aan de orde.

Om verwarring te voorkomen zijn de hoofdstukken doorlopend genummerd. Dit betekent dat deel II (België) begint met hoofdstuk twee. Elk deel wordt afzonderlijk afgesloten met een literatuuropgave en bijlagen. Voor elk land c.q. deel is ongeveer dezelfde opbouw aangehouden.

Voor België wordt in hoofdstuk twee allereerst het bestuurlijk-juridisch instrumentarium ten behoeve van de winning van oppervlaktedelfstoffen in België besproken. Hoofdstuk drie spitst zich toe op de grindwinning in het Maasland welke als voorbeeld voor de Belgische situatie nader is bestudeerd. De bestuurlijke opbouw en instanties van België worden in de afzonderlijke bijlage behorend bij deel I besproken.

De ontgrondingenproblematiek in West-Duitsland en Engeland wordt op overeenkomstige wijze behandeld. Eerst wordt het ontgrondingenbeleid en het bestuurlijk instrumentarium besproken. Vervolgens komen de speciale onderwerpen en nadere studies aan de orde. De delen Duitsland en Engeland worden eveneens afgesloten met een literatuuropgave en aparte bijlagen over de bestuurlijke opbouw en instanties.

